2

POUR UNE GESTION INTÉGRÉE DES DÉCHETS

LES MOYENS D'INTERVENTION

Québec

88-04316/

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

LES MOYENS D'INTERVENTION

DIRECTION DE LA RÉCUPÉRATION ET DU RECYCLAGE

OCTOBRE 1987

Dépôt légal - 3e trimestre 1987
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 2-550-17842-4 (Édition complète)
2-550-17844-0

Envirodoq 87242

Ont participé à la production de ce document

Recherche et conception

- Jean-Louis Chamard
- Lucien Tremblay

Révision technique

- Lise Caron
- André Harvey
- Jean Labrecque
- André Richard
- Gaston Trudel

Révision linguistique

- Martine P. Gagné

Dactylographie

- Lise Desruisseaux
- Pierrette Lévesque
- Hélène Mercier

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1: LA LÉGISLATION ET LA RÉGLEMENTATION	3
CHAPITRE 2: LES INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES	5
2.1 LES MÉTHODES FISCALES	5
2.2 LES MÉTHODES FINANCIÈREs	7
CHAPITRE 3: LES MÉTHODES INCITATIVES	11
3.1 LA CONCERTATION	11
3.2 LES ENTENTES	11
3.3 LES BOURSES DE DÉCHETS	12
3.4 LES NORMES PRESCRIPTIVES	13
CHAPITRE 4: LES INTERVENANTS ET L'INCIDENCE FINALE	15
Tableau 4.1 LES INTERVENANTS ET LEURS RESPONSABILITÉS DANS LA GESTION DES DÉCHETS	17
CHAPITRE 5: DES EXEMPLES D'APPLICATION	19
CONCLUSION	21
BIBLIOGRAPHIE	

INTRODUCTION

Les déchets domestiques proviennent d'une activité individuelle de consommation et résultent de l'interdépendance des consommateurs. Les effets négatifs que sont les "externalités" ne passent pas par le marché et sont répercutés directement sur les consommateurs.

Les "externalités" causées par les déchets domestiques sont généralement réversibles en raison du potentiel auto-épurateur du sol. Leur effet est donc lié à l'importance des activités de consommation et à l'existence d'une infrastructure de traitement, de valorisation ou de conditionnement des déchets.

Pour contrôler la production et l'abondance des déchets, les pouvoirs publics disposent de moyens d'intervention qui se regroupent en trois grandes catégories: la législation et la réglementation, les instruments économiques et les méthodes incitatives. Ce document analyse les différents moyens d'intervention à partir de leurs champs d'application, de leurs effets sur le marché et de leurs impacts sur les différents intervenants.

CHAPITRE PREMIER

LA LÉGISLATION ET LA RÉGLEMENTATION

Les lois doivent être entérinées par l'Assemblée nationale tandis que les règlements peuvent être adoptés par les différents niveaux de gouvernement. Ces moyens d'intervention constituent généralement la formule la plus sûre pour atteindre un objectif préétabli, puisqu'ils fixent une limite commune à tous et permettent de prévenir les effets irréversibles causés par les "externalités".

Ces moyens d'intervention visent directement le pollueur, puisque c'est lui qui doit assumer les modifications imposées. Cependant, ils nécessitent un contrôle constant qui peut entraîner un coût important et des lourdeurs administratives. De plus, leur efficacité est réduite en matière d'économie, car ils ne déclenchent aucun mécanisme économique. Leur équité n'est parfois qu'apparente puisqu'ils ne tiennent pas compte du fait que les coûts de dépollution ne sont pas les mêmes pour tous et que les nuisances ne sont pas toujours identiques ou de même niveau. Ils sont aussi plus limitatifs qu'incitateurs, les agents ne se contentant que de respecter la norme.

CHAPITRE 2

LES INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES

Les instruments économiques que sont les méthodes fiscales et les méthodes financières, reposent sur la notion d'incitation, ils amènent le pollueur à réagir à un signal économique.

2.1 LES MÉTHODES FISCALES

Les méthodes économiques fiscales comprennent toutes les formes d'aide à la lutte contre les nuisances. Dans cette catégorie, peuvent être regroupés les primes, les subventions, les dégrèvements fiscaux, l'amortissement accéléré et certaines facilités de crédit.

Les subventions sont des subsides remboursables accordés aux agents économiques selon des modalités déterminées. Elles diffèrent des primes en ce qu'elles sont déterminées à partir du coût des opérations prévues et non de l'impact de l'activité réalisée. Elles permettent, tout comme les prêts, de disposer de montants supplémentaires nécessaires pour réaliser certains projets particuliers. Toutefois, l'entreprise bénéficiant d'un prêt doit le rembourser selon des modalités prédéterminées même si elle peut profiter d'avantages reliés à une réduction du taux d'intérêt ou aux modalités de remboursement.

Les dégrèvements fiscaux peuvent favoriser la création d'organismes voués à la protection de l'environnement en diminuant le coût qu'ils devraient encourir pour réaliser leurs activités, tandis que l'amortissement accéléré améliore les liquidités d'une entreprise en lui permettant d'amortir le coût de certains équipements sur une durée plus courte que celle normalement prévue.

Les subventions et les primes sont généralement peu équitables puisqu'elles proviennent du budget de l'État, donc des contribuables. Elles ne respectent pas le principe pollueur payeur. Toutefois, dans le cas de la gestion des déchets, cette inéquité est diminuée par le fait que les "externalités" causées par les déchets domestiques résultent des interdépendances des consommateurs qui sont en même temps les contribuables. L'intervention de l'État s'en trouve donc mieux justifiée lorsque ce dernier veut utiliser ces outils pour amorcer ou pour accélérer l'action dans un secteur.

L'inefficacité des subsides non remboursables est elle aussi amoindrie puisque la valorisation, la récupération et le recyclage doivent s'ajuster aux lois du marché et que, de ce fait, leur permanence n'est assurée que par l'autofinancement des opérations.

Quant aux facilités d'amortissement, elles dépendent directement de la situation financière de l'entreprise et ne sont incitatives que dans la mesure où des profits élevés sont anticipés à court terme.

On note finalement que les méthodes économiques fiscales demeurent largement utilisées parce qu'elles sont bien connues, qu'elles s'intègrent facilement à l'intérieur de la structure administrative et que, malgré leurs limites, elles permettent d'obtenir des résultats plus rapides et plus satisfaisants dans plusieurs cas.

2.2 LES MÉTHODES FINANCIÈRES

Les méthodes économiques financières englobent les taxes, les consignes, les droits à la pollution et les redevances.

Les taxes sont imposées directement aux intervenants concernés, dans le but de priver les pollueurs des avantages économiques qu'ils retirent de la pollution. Elles constituent une forme d'internalisation des coûts puisqu'elles découragent la poursuite d'un comportement dommageable pour l'environnement. La taxation peut avoir un effet stimulant à long terme en incitant à la conversion à des procédés ou à des produits moins nuisibles pour l'environnement.

La taxe présente l'avantage d'être équitable puisqu'elle ne vise que les personnes qui contreviennent aux normes établies. Son efficacité demeure cependant liée au niveau de la taxation puisque le produit de la taxe ne sert généralement pas à instaurer des moyens correctifs.

La consigne est une valeur économique artificielle donnée à un produit de façon à en assurer le retour. Le consommateur verse un dépôt à l'achat d'un produit et ce dépôt ne lui sera remboursé que lorsqu'il retournera le produit selon les conditions stipulées par le gestionnaire de la consigne.

Le montant de la consigne joue un rôle important puisqu'il doit être assez élevé pour inciter le consommateur à rapporter le produit utilisé. Il est à noter que la consigne ne vise que la récupération des produits et qu'avant de l'imposer, il faut s'assurer qu'il existe déjà un marché pour les réemployer ou les recycler. Dans la mesure où ces conditions sont remplies, elle permet de réduire efficacement et équitablement les quantités de déchets sauvages et de déchets à éliminer de même que la consommation de matières premières.

Les droits à la pollution consistent à créer un marché de la pollution en fixant préalablement la quantité de droits qui peut être émise. Les droits sont distribués selon la loi de l'offre et de la demande et leur prix tient compte de leur rareté. L'intérêt de ces droits réside dans le fait qu'ils correspondent à un état de pollution moindre qu'à l'origine, dès leur mise en marché. Théoriquement, ce système est le plus efficace parce qu'il comble l'écart entre le coût social et le coût privé et qu'il permet en même temps de minimiser les coûts de la dépollution.

Toutefois, même si ce système évite de devoir évaluer l'effet des dommages et d'atteindre la norme automatiquement, il est difficile de contrôler la quantité de bons dont dispose chaque utilisateur de ressources afin d'en assurer le respect. Cette difficulté augmente avec la vitesse de circulation des bons. Il peut aussi être difficile de faire accepter le fait que l'on vende un droit de nuire.

Finalement, la redevance est une charge fixe imposée uniformément à tous à partir d'une base commune. Cette base peut être la pollution rejetée dans l'environnement ou les matières premières entrant dans la fabrication des biens. Cette redevance constitue, pour l'organisme qui la perçoit, un revenu qui pourra être utilisé pour suppléer à l'intervention individuelle des intervenants. De ce fait, elle constitue une double incitation: négative par le biais de la perception, et positive par l'aide financière qu'elle peut procurer.

La redevance présente plusieurs avantages. Elle oblige le pollueur à inclure le coût de la dépollution dans son coût de production et lui permet de choisir une solution. Elle l'incite à opter pour la solution la moins coûteuse et permet le dégagement de ressources financières pour réparer les dommages. Il faut cependant souligner le coût de la mise en place des structures de contrôle et de mesure de même que le danger d'une mauvaise détermination du taux de la redevance qui doit viser l'égalisation des coûts marginaux de la dépollution et des dommages causés à l'environnement.

CHAPITRE 3

LES MÉTHODES INCITATIVES

La persuasion morale permet de lier les parties pour atteindre des objectifs communs. Parmi les moyens de persuasion morale, on compte principalement la concertation, les ententes, les bourses de déchets et les normes prescriptives.

3.1 LA CONCERTATION

La concertation tient du partage d'un objectif commun clairement défini. Pour atteindre les objectifs de la concertation, il faut prévoir un mécanisme de suivi des actions convenues afin de régler les problèmes qui se présentent. Ce mécanisme doit privilégier la participation de tous les intervenants et la recherche d'un consensus.

Parce qu'elle vise la recherche d'un objectif librement accepté et qu'elle ne comporte pas de moyens coercitifs, la concertation repose sur un processus dynamique et sur la confiance réciproque des parties. Elle offre peu de garanties tangibles de son efficacité.

3.2 LES ENTENTES

Les ententes font l'objet d'un texte juridique et peuvent comporter des mesures coercitives. Comme dans le cas de la concertation, les ententes prévoient l'atteinte d'objectifs précis,

mais on y détermine en plus les obligations des parties. Elles sont toutefois moins flexibles que la concertation puisque les textes juridiques ne peuvent être modifiés avant l'échéance prévue ou sans l'accord de toutes les parties.

Si les ententes comportent des engagements formels et présentent une meilleure garantie d'efficacité, elles reposent sur le rapport de force entre les parties lors de leur négociation, ce qui peut constituer un élément de risque important. De plus, leur portée est souvent limitée en raison de la divergence des intérêts des agents économiques.

3.3 LES BOURSES DE DÉCHETS

Les bourses de déchets visent le développement de marchés pour les produits récupérés et l'accélération des échanges entre les récupérateurs et les recycleurs en mettant en contact les producteurs et les utilisateurs de déchets. Elles permettent ainsi de faire connaître l'offre et la demande pour les matières pouvant être recyclées.

Les appels d'offres et de demandes pour les produits pouvant être recyclés sont diffusés à intervalle régulier. Les entreprises désireuses d'acquérir ou de vendre un des produits annoncés n'ont qu'à communiquer avec l'organisme responsable de la bourse, lequel agit à titre d'intermédiaire. Les conventions d'achat ou de vente sont cependant sous la responsabilité directe des entreprises contractantes.

Le principal avantage d'une bourse de déchets est de faire connaître à peu de frais les produits utilisables dans un cycle de production et de diminuer ainsi la quantité de déchets à éliminer. Son efficacité risque toutefois d'être limitée puisqu'elle ne comporte aucun incitatif particulier.

3.4 LES NORMES PRESCRIPTIVES

Les normes prescriptives découlent d'un consensus de l'industrie en vue d'assurer des caractéristiques particulières et une qualité minimale des biens et des services offerts. Au Québec, le Bureau de normalisation a la responsabilité de coordonner l'établissement de ces normes et de veiller à leur application. Il travaille en étroite collaboration avec le Bureau canadien de normalisation qui agit au niveau national et international.

Comme le respect des normes relève du consensus librement accepté par l'industrie, aucun moyen coercitif n'est rattaché aux normes prescriptives. Toutefois, l'usage conduit l'industrie à produire un bien conforme à la norme et même quelquefois supérieur afin de maintenir son marché.

CHAPITRE 4

LES INTERVENANTS ET L'INCIDENCE FINALE

La persuasion morale, la réglementation et les interventions économiques financières respectent le principe pollueur payeur puisqu'elles touchent directement les producteurs "d'externalités", ce qui signifie que les consommateurs de ces produits seront les seuls à assumer la responsabilité de ces "externalités" (tableau 4.1).

Plusieurs acteurs peuvent toutefois interférer dans ce processus d'internalisation. La persuasion morale peut originer de l'opinion publique, de l'industrie, des municipalités ou regroupements municipaux et de l'État. Seul l'État, en raison de ses pouvoirs et de son vaste champ d'action, peut espérer des résultats satisfaisants à ce niveau.

L'État et les gouvernements municipaux peuvent adopter des règlements dans le domaine de la gestion des déchets. Cependant, un règlement municipal ne peut être plus permissif qu'un règlement de l'État. L'action des municipalités est donc contrainte par un cadre général d'intervention.

Les méthodes économiques financières, tout en constituant un champ d'action privilégié pour l'État, laissent place aux interventions municipales et industrielles. Plusieurs systèmes de consi-

gnation ont été mis en place par l'industrie tandis que les municipalités ou les regroupements municipaux pourraient profiter des revenus d'une redevance sur les déchets éliminés dans des lieux d'enfouissement sanitaire pour constituer des fonds de restauration de ces lieux ou mettre en place des systèmes régionaux de collecte sélective et de récupération des ressources secondaires.

Les méthodes économiques fiscales respectent mal le principe pollueur payeur puisque les subsides octroyés proviennent des fonds généraux de l'État. Malgré cela, l'État utilise couramment ces moyens d'intervention, particulièrement pour amorcer plus rapidement certaines activités. Les municipalités pourraient elles aussi devenir des intervenants financiers si elles décidaient d'offrir des primes pour les produits récupérés, de subventionner des organismes de récupération ou d'offrir des diminutions de taxes à certaines catégories d'entreprises.

Tableau 4.1: Les intervenants et leurs responsabilités dans la gestion des déchets

Moyens d'intervention	Imputation des coûts		Initiateur	Contrôle
	Payeur	incidence		
Législation et réglementation	pollueur	consommateur	État municipalité	système judiciaire
Méthodes économiques .fiscales .subventions .primes .dégrèvements .amortissement	État	citoyen/ contribuable	État/ municipalité	allocation des subsides
.financières .taxes .redevances .droits de pollution	pollueur	consommateur	État/ municipalité	facturation
Méthodes incitatives .concertation .ententes .bourses .normes	pollueur	consommateur	État/entreprise privée	pression

CHAPITRE 5

DES EXEMPLES D'APPLICATION

L'intervention réglementaire demeure la méthode la plus couramment utilisée dans le domaine de l'environnement. De plus, elle est un préalable à toute autre forme d'intervention puisque chacun des pouvoirs de l'État origine d'une loi.

La mise en place de programmes de subventions est presque aussi généralisée que l'intervention réglementaire. Toutefois, le programme ontarien d'aide au développement de la collecte sélective mérite une attention particulière puisqu'il est le seul à être adapté particulièrement à l'implantation de la collecte sélective des ressources secondaires. Par ce programme, le Gouvernement et les municipalités partagent, pendant une période de cinq ans, les risques reliés à la mise en place d'un programme de collecte sélective.

Aux Pays-Bas, les municipalités accordent une prime aux organismes de récupération de matières secondaires. Chaque kilogramme de vieux papiers récupérés par collecte sélective permet à l'organisme de bénéficier d'une prime de deux à trois sous.

Les droits à la pollution ont généralement été mis en place dans le domaine des rejets atmosphériques. Aux États-Unis, ce système a permis d'améliorer considérablement la qualité de l'air au cours des dix dernières années.

En plus de la bourse canadienne des déchets, des bourses de déchets ont été mises en place aux États-Unis et dans plusieurs pays d'Europe, notamment en Allemagne, en Suisse, en France, en Belgique

et aux Pays-Bas. Ces bourses ont été implantées surtout pour favoriser le recyclage des déchets industriels en raison de leur grande diversité.

La redevance est maintenant largement utilisée dans le domaine de la gestion de l'eau en Allemagne, en Hongrie, en Tchécoslovaquie, aux Pays-Bas et en France principalement. Son application au domaine de la gestion des déchets n'est expérimentée présentement que par quelques États américains.

On retrouve plusieurs systèmes de consignation, principalement dans le domaine de l'emballage, bien que la Norvège et la Suède l'appliquent aux carcasses d'automobiles et aux biens durables devenus hors d'usage. À ce titre, le système québécois montre des résultats fort concluants. Appliquée dans le domaine de la bière et des boissons gazeuses, la consignation des bouteilles à usage multiple permet d'assurer leur retour dans une proportion de 95 p. 100. Chaque contenant est utilisé une vingtaine de fois avant d'être mis aux rebuts.

On remarque enfin que les ententes jouent un rôle de plus en plus important dans le domaine de la récupération et du recyclage. Les gouvernements français et allemands ont conclu des contrats de branche avec les industries des pâtes et papiers et du verre afin de garantir des débouchés pour les matières récupérées, d'établir des prix d'achat pour ces produits et de déterminer les conditions de reprise des ressources secondaires. Au Québec, le Gouvernement s'est entendu avec les intervenants du domaine de la bière et des boissons gazeuses pour fixer une consigne sur les contenants à remplissage unique, de façon à assurer leur recyclage. Présentement, 60 p. 100 de ces contenants sont récupérés et recyclés.

CONCLUSION

Les Gouvernements ont une multitude d'instruments législatif, économique ou administratif pour influencer les marchés et favoriser la protection de l'environnement. On a souvent associé le Gouvernement à des mesures coercitives en raison de son recours trop général à la réglementation. Cependant, d'autres mesures novatrices et incitatives sur le plan économique peuvent engendrer des résultats fort satisfaisants.

Dans la réalité, les instruments économiques sont toujours associés à des normes réglementaires. Tous les systèmes de redevances, de taxes et de droits peuvent dégager des ressources financières pour administrer les programmes de gestion de l'environnement et financer les dépenses de lutte contre la pollution. Dans les pays où ces systèmes sont utilisés, ils ont permis de mettre en place davantage de dispositifs antipollution et d'améliorer la qualité de l'environnement plus rapidement que les réglementations n'auraient permis de le faire. Certaines études révèlent même que le coût des incitations économiques varie entre 10 et 60 p. 100 de celui des réglementations qu'elles remplacent. L'acceptabilité politique des instruments économiques augmente lorsque les revenus dégagés sont affectés à la lutte contre la pollution ou à la couverture des coûts administratifs.

BIBLIOGRAPHIE

ASSOCIATION FRANÇAISE DE SCIENCE ÉCONOMIQUE, (1979). **Économie de l'environnement**, Économica, Collection de l'A.F.S.E., no. 8, Paris, 339 p.

O.C.D.E., (1975). **Le principe Pollueur-Payeur: Définition, analyse et mise en oeuvre**, Organisation de coopération et de développement économique, Paris, 123 p.

O.C.D.E., 1976. **Les redevances de pollution: Essai de bilan**, Organisation de coopération et de développement économique, Paris, 82 p.

O.C.D.E., 1980. **La pratique des redevances de pollution**, Organisation de coopération et de développement économique, Paris, 127 p.

O.C.D.E., 1981. **Les instruments économiques dans la gestion des déchets solides**, Organisation de coopération et de développement économique, Paris, 214 p.

O.C.D.E., 1984. **Environnement et économie, Résultat de la conférence internationale sur l'environnement et l'économie**, Oragnisation de coopération et de développement économique, Paris.

SAUVÉ, Claude, (1986). **Incitatifs économiques**, Ministère de l'Environnement, Direction des stratégies et des politiques environnementales, Québec, 12 p., document interne.

Gouvernement du Québec
Ministère de l'Environnement
Direction de la récupération et du recyclage